

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Josephine Byrne Garelli et consorts au nom PLR - Interpellation: Diplômés de pays tiers (23_INT_26)

Rappel de l'intervention parlementaire

Chaque année, la Suisse accueille des dizaines de milliers d'étudiants issus de pays hors Union européenne, souvent dans le domaine MINT (mathématiques, informatique, sciences naturelles et technique) qui souffre d'une pénurie avérée de personnel qualifié. Dans son message du 19 octobre, le Conseil fédéral a décidé de simplifier les démarches pour que ces personnes puissent rester en Suisse et y travailler. Le Parlement en débatera l'année prochaine.

La situation actuelle tient du paradoxe : on se plaint d'un côté de la pénurie omniprésente de travailleurs qualifiés, mais de l'autre, la Suisse renvoie des centaines de diplômés MINT chez eux, après les avoir formés aux frais du contribuable. Le Conseil fédéral estime que chaque année, seuls 150 à 200 permis de travail sont délivrés pour les quelque 3'000 diplômés de pays tiers formés en Suisse. L'investissement dans ces professionnels avoisine les 200 millions de francs par an, souvent pour des études dans des domaines souffrant d'une pénurie avérée de personnel qualifié.

Toujours plus d'entreprises peinent à trouver les spécialistes dont elles ont besoin. Il existe pourtant des solutions simples qui pourraient aider à améliorer la situation, par exemple simplifier l'accès au marché du travail pour les citoyens de pays tiers au bénéfice d'un diplôme d'une haute école suisse.

Par la présente interpellation, j'ai l'honneur de poser la question suivante au Conseil d'État :

Combien de ressortissants de pays tiers résidant dans le canton et titulaires d'un diplôme suisse de niveau tertiaire A ou B, dans des domaines où la pénurie de main-d'œuvre qualifiée est avérée, ont la possibilité, en moyenne chaque année, de rester et de travailler en Suisse de manière simple et non bureaucratique après l'obtention de leur diplôme ?

Je remercie le Conseil d'État pour sa réponse.

Source : <https://www.economiesuisse.ch/fr/articles/faciliter-lacces-au-marche-du-travail-pour-les-etudiants-de-pays-tiers-un-premier-pas>

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est conscient des besoins particuliers de l'économie vaudoise en matière d'engagement de main-d'œuvre qualifiée et du manque de spécialistes sur le marché du travail. Il souhaite vivement que la place économique du canton demeure attractive et est convaincu de la nécessité de pouvoir offrir les conditions les plus propices pour favoriser son dynamisme.

L'économie vaudoise, particulièrement orientée vers l'international et active notamment dans le domaine de la recherche et l'innovation, compte un nombre important de secteurs – dont font notablement partie les domaines pointus des mathématiques, de l'informatique, des sciences naturelles et de la technique (MINT) – qui nécessitent l'engagement de personnel qualifié. Celui-ci n'est pas aisé à trouver sur le marché du travail. Parallèlement, il existe en Suisse une multitude d'établissements proposant un enseignement supérieur et produisant des talents adaptés à la demande de l'économie. Lorsque ces personnes sont des ressortissant-e-s d'Etats-tiers (c'est-à-dire d'un pays non-membre de l'Union européenne – UE ou de l'Association européenne de libre-échange – AELE), leur engagement par une entreprise nécessite effectivement la délivrance d'une autorisation de travail.

Cadre juridique

Il est important de souligner que l'octroi d'autorisations de travail à des ressortissant-e-s d'Etats-tiers est exclusivement réglé par le droit fédéral, plus précisément par la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) et l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA). En effet, l'article 121 de la Constitution fédérale (Cst) confère à la Confédération la compétence exclusive de légiférer sur l'entrée en Suisse, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers. La Confédération règle ainsi l'ensemble des conditions applicables à l'admission des étrangers en vue de l'exercice d'une activité lucrative en Suisse. Les Directives du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) sont pour leur part extrêmement complètes et la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (DGEM) se base sur ces dernières dans le cadre de ses compétences.

De plus, l'article 121a Cst prescrit notamment que le nombre des autorisations délivrées pour le séjour des étrangers en Suisse est limité par des plafonds et des contingents annuels, que ces derniers doivent être fixés dans le respect du principe de la préférence nationale (principe de priorité) et que l'octroi d'une autorisation nécessite la demande d'un employeur. Toute mesure fédérale qui serait envisagée pour améliorer le régime d'admission en vigueur devrait donc être conforme à ces limitations constitutionnelles.

Le Conseil d'Etat ne peut par conséquent procéder lui-même à des simplifications administratives et procédurales en lien avec la délivrance de permis de travail aux ressortissant-e-s d'Etats-tiers. Cependant, à l'échelon fédéral, plusieurs mesures, détaillées ci-dessous, visant spécifiquement l'admission de ressortissant-e-s au bénéfice d'un diplôme suisse, ont déjà été mises en place et d'autres sont encore à l'examen.

Mesures mises en œuvre

Concernant les mesures déjà mises en place par le législateur fédéral, on peut citer les suivantes :

- *Permis de séjour pour rechercher un emploi et allègement des conditions d'admission (art. 21 al. 3 LEI)*

Depuis le 1^{er} janvier 2011, la législation fédérale a été modifiée pour les ressortissant-e-s d'Etats-tiers titulaires d'un diplôme d'une haute école suisse, à la suite du dépôt d'une initiative parlementaire (08.407) par le conseiller national Jacques Neirynek. Dans le but de faciliter l'engagement de ces talents et d'éviter que ces profils ne partent de Suisse sans faire profiter son économie des compétences acquises tout au long de leur cursus de formation, le législateur a introduit la possibilité pour les diplômé-e-s d'une haute école suisse d'être admis-e-s provisoirement en Suisse au terme de leurs études, ceci pour une durée de six mois, afin de leur permettre de trouver un emploi qualifié.

Le terme « haute école » se réfère aussi bien aux hautes écoles universitaires, à savoir les universités cantonales et les écoles polytechniques fédérales (EPF), qu'aux hautes écoles spécialisées et aux hautes écoles pédagogiques (art. 2 Loi fédérale sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles - LEHE). Dans le Canton de Vaud, les hautes écoles concernées sont : l'Université de Lausanne (UNIL), l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), la Haute Ecole pédagogique (HEP), l'Ecole cantonale d'art de Lausanne (ECAL), la Haute Ecole d'Ingénierie et de Gestion du Canton de Vaud (HEIG-VD), la Haute Ecole de Santé Vaud (HESAV), l'Institut et Haute école de la santé La Source (La Source), la Haute Ecole de Musique Vaud Valais Fribourg (HEMU), la Haute Ecole de travail social et de la santé Lausanne (HETSL), la Haute Ecole des arts et de la scène (Manufacture),

l'Ecole hôtelière de Lausanne (EHL), la Haute Ecole de viticulture et œnologie de Changins et l'International Institute for Management Development (IMD).

Outre ce permis de séjour au terme des études, ces personnes peuvent obtenir une autorisation de séjour si l'activité lucrative qu'elles envisagent revêt un intérêt scientifique ou économique prépondérant. L'entreprise qui souhaite engager de tels profils n'est pas soumise au principe dit de l'ordre de priorité, en vertu duquel il est nécessaire de recourir d'abord aux ressources du marché du travail suisse et européen. Il s'agit donc de pallier le manque de spécialistes disponibles sur le marché indigène et européen du travail et de pouvoir ainsi engager des ressortissant·e·s d'Etats-tiers fraîchement diplômé·e·s et disposant des connaissances nécessaires à l'économie. Il est à noter que cette réglementation particulière bénéficie uniquement aux diplômé·e·s des hautes écoles et ne s'étend pas à celles et ceux ayant accompli une formation professionnelle au sein d'écoles supérieures, qui sont pour leur part admis·e·s dans le respect de l'ordre de priorité.

L'intérêt scientifique est reconnu en cas d'engagement de diplômés des universités et des hautes écoles spécialisées, que ce soit en sciences naturelles, en sciences sociales ou en sciences humaines. Il s'agit, en règle générale, d'activités dans les domaines de la recherche et du développement ou dans le secteur des nouvelles technologies. L'activité revêt un intérêt économique prépondérant notamment lorsqu'un diplômé d'une haute école suisse est engagé pour un poste en lien avec ses études, dans un secteur d'activité où il existe un besoin avéré de main-d'œuvre.

Les autres conditions d'admission pour l'exercice d'une activité lucrative demeurent en revanche applicables. Les conditions de rémunération et de travail devront en particulier être conformes à celles usuelles du lieu, de la profession et de la branche.

- *Adaptation du système des contingents*

Le Conseil d'Etat relève par ailleurs que le système des contingents a également été adapté au cours de ces dernières années. Pour rappel, il implique qu'un nombre limité de ressortissant·e·s d'Etats-tiers est admis chaque année en vue de l'exercice d'une activité lucrative (art. 20 LEI). Or, le nombre limité d'unités de contingents pour les permis de courte durée (L) et de séjour (B) n'est plus un frein, dans la mesure où le système conçu par la Confédération est adapté chaque année et permet d'attribuer des unités complémentaires aux cantons qui en ont le plus besoin. En effet, lorsque les contingents initialement attribués aux cantons ne suffisent pas, les autorités fédérales peuvent affecter des contingents issus de la réserve fédérale de manière à couvrir les besoins spécifiques des cantons. En raison de son dynamisme économique et de la multitude de secteurs pour lesquels une main-d'œuvre qualifiée et rare est nécessaire, le Canton de Vaud sollicite et obtient chaque année des unités supplémentaires issues de la réserve fédérale et a ainsi largement pu répondre aux demandes d'autorisations qui lui étaient soumises.

- *Mesures d'allègement de la politique d'admission prises à la suite du postulat Nantermod*

Le conseiller national Philippe Nantermod a chargé le Conseil fédéral – dans le cadre d'un postulat (19.3651) – de présenter un rapport analysant les variantes pour une politique d'admission meilleure et mieux adaptée, le modèle actuel de contingent pouvant être amélioré ou remplacé par un système répondant mieux aux besoins de l'économie. Le Conseil fédéral a entrepris ce travail de fond dans le cadre de son rapport en réponse au dit postulat. Une série de mesures propres à supprimer des obstacles administratifs, à accélérer les processus, à renforcer la capacité d'innovation de l'économie suisse et à accroître la sécurité juridique des entreprises ont été présentées. Le Conseil fédéral a décidé de mettre en œuvre directement certaines mesures et a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) d'en examiner d'autres de manière plus approfondie.

Assouplissement des exigences en matière de qualification professionnelle et de priorité indigène

Dans le but de simplifier la procédure d'autorisation et après consultation des cantons, le DFJP a ainsi adopté une série de mesures levant des obstacles administratifs en adaptant les directives relatives à la LEI. Depuis le 1^{er} février 2023, les autorités cantonales compétentes en matière de marché du travail et de migration peuvent donc tenir compte de la situation des entreprises qui cherchent à recruter dans des métiers particulièrement touchés par la pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Les autorités peuvent, pour ces professions, se montrer plus souples sur les exigences en matière de qualifications professionnelles et concernant la preuve que le recrutement n'a pas été possible en Suisse (ordre de priorité). Le secteur des MINT est particulièrement visé par ces nouveaux allègements. Concrètement, cela signifie que les entreprises actives dans ces domaines n'ont plus à apporter la preuve que l'ordre de priorité a bien été respecté lorsqu'elles souhaitent recruter des cadres,

ingénieurs, scientifiques et chercheurs ou encore des spécialistes de l'information et de la communication. De la même manière, des autorisations peuvent également être accordées pour des postes n'exigeant pas forcément un diplôme d'une haute école (professions non académiques), cet assouplissement trouvant notamment application en ce qui concerne les professions techniques et les professions spécialisées dans le domaine des technologies de l'information et de la communication.

Mesures en cours d'examen

Il faut aussi noter qu'un autre projet est à l'étude au niveau fédéral qui fait suite au dépôt, en 2017, par le conseiller national Marcel Dobler, de la motion « Si la Suisse paie la formation coûteuse de spécialistes, ils doivent aussi pouvoir travailler ici » (17.3067). Dite motion, adoptée en 2018 par le Conseil national et en 2019 par le Conseil des Etats, charge le Conseil fédéral de créer dans l'OASA les conditions nécessaires pour que les ressortissant·e·s d'Etats-tiers, formé·e·s dans les universités cantonales et les écoles polytechniques fédérales (EPFZ et EPFL) et qui y ont obtenu un master ou un doctorat dans un domaine qui souffre d'une pénurie avérée de personnel qualifié, puissent rester en Suisse facilement et sans formalités excessives afin d'y exercer une activité lucrative.

Cette mesure vise essentiellement à créer une exception aux nombres maximums annuels d'autorisations de séjour octroyées en vue de l'exercice d'une activité lucrative. Les bénéficiaires d'une telle mesure pourraient de ce fait obtenir une autorisation de travail qui ne serait pas soumise aux contingents mentionnés plus haut. Sa mise en œuvre permettrait de réduire les obstacles auxquels sont confrontés les employeurs et la main-d'œuvre formée en Suisse, dans le but de contribuer à favoriser la capacité d'innovation de l'économie et d'accroître l'attrait du pays aux yeux des talents étrangers. Cela permettrait également à l'économie de tirer un meilleur profit des formations financées par la Suisse. Le Conseil fédéral a mis en consultation – de fin octobre 2021 à début février 2022 – un projet de mise en œuvre consistant à modifier directement la LEI pour des raisons systématiques. A la suite de cette consultation, le Conseil fédéral a décidé de s'en tenir au projet mis en consultation sans y apporter de modifications. Dans son message du 19 octobre 2022 (FF 2022 2706), le Conseil fédéral a donc soumis aux Chambres fédérales un projet de modification de la loi sur les étrangers et l'intégration. Lors de la session de printemps 2023, le Conseil national a souhaité élargir cette admission facilitée à tous les titulaires d'un diplôme suisse de degré tertiaire, y compris les brevets et diplômes fédéraux, ainsi qu'aux post-doctorant·e·s. Le Conseil des Etats a, pour sa part, demandé, au mois de septembre 2023, un renvoi du projet au Conseil fédéral, avec le mandat donné à celui-ci de « proposer des simplifications conformes à la Constitution pour l'admission des étrangers titulaires d'un diplôme d'une haute école suisse ». Le 19 décembre 2023, le Conseil national a adhéré à cette proposition et le projet lié à la motion Dobler a été renvoyé au Conseil fédéral.

Autorisations de travail délivrées dans le Canton de Vaud en faveur de diplômé·e·s d'une haute école suisse

Au vu de ce qui précède, sous le régime d'admission actuel, les personnes titulaires d'un diplôme d'une haute école suisse peuvent obtenir une autorisation si l'activité lucrative qu'elles envisagent revêt un intérêt scientifique ou économique prépondérant. L'entreprise désirant engager de tels profils n'est pas soumise au principe dit de l'ordre de priorité, en vertu duquel il est nécessaire de recourir d'abord aux ressources du marché du travail suisse et européen. De surcroît, les professions des domaines MINT, qui sont reconnues comme touchées par une forte pénurie de main-d'œuvre qualifiée, tirent bénéfice des récents assouplissements pour l'engagement de certains types de profils.

La DGEM, en sa qualité d'autorité du marché du travail, est dès lors régulièrement amenée à délivrer des autorisations de travail à des ressortissant·e·s d'Etats-tiers formé·e·s au sein d'une haute école suisse. De manière générale, un permis est accordé quand le poste – pour lequel une demande d'autorisation est déposée – est en adéquation avec les études et qu'il y a un intérêt scientifique ou économique prépondérant. Dans le domaine MINT, les allègements récents décrits plus haut permettent ainsi de simplifier la procédure d'octroi d'autorisations pour les professions reconnues touchées par une forte pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Depuis l'introduction de la réglementation favorisant l'engagement de jeunes diplômé·e·s, le Conseil d'Etat tient à souligner que la DGEM a très rarement refusé de délivrer des permis en faveur de ces profils et que, dans ces situations exceptionnelles, les motifs du refus tenaient souvent à un poste exigeant un niveau de qualifications bien en-deçà de celles acquises par ces diplômé·e·s.

S'agissant des nombres maximums d'autorisations, depuis 2019, 4'500 autorisations de séjour et 4'000 autorisations de courte durée sont mises à disposition pour les ressortissant·e·s d'Etats-tiers. En 2023, la dotation annuelle initiale pour le Canton de Vaud est de 112 autorisations de séjour B et de 180 autorisations de courte durée L. Lorsque ce contingent est épuisé, des demandes d'octroi d'unités contingentaires supplémentaires sont faites aux autorités fédérales. La Confédération leur attribue ensuite, sans formalités administratives excessives et rapidement, les unités supplémentaires demandées en fonction des unités restantes.

Pour l'année 2019, soit avant la pandémie, les volumes d'octroi d'autorisations de séjour B et de courte durée L étaient ainsi de 600, respectivement 400 unités. En 2021, le volume de permis B était proche du niveau prévalant avant la pandémie, tandis que le volume de permis L restait en deçà avec 260 autorisations de type L délivrées sur l'entier d'une année encore fortement marquée par la pandémie. En 2022, le nombre d'autorisations de type L octroyées a augmenté et a atteint plus de 310 unités, le volume de permis B dépassant quant à lui légèrement celui d'avant la pandémie.

En ce qui concerne plus particulièrement les autorisations délivrées en faveur de ressortissant·e·s d'Etats tiers formé·e·s au sein d'une haute école suisse, en 2019, la DGEM a délivré 77 autorisations de séjour B et 21 autorisations de courte durée L. En 2020 et 2021, respectivement 69 (18 unités L et 51 unités B) et 83 (10 unités L et 73 unités B) permis ont été octroyés. En 2022, la somme des autorisations dépassait le volume d'autorisations d'avant la pandémie, avec 12 permis de courte durée et 103 permis de séjour délivrés.

En réponse à la question de la présente interpellation, la moyenne des permis octroyés (L et B confondus) à des diplômé·e·s des hautes écoles entre 2019 et 2022 est de 91 autorisations. Si on exclut les années marquées par la pandémie, soit 2020 et 2021, la moyenne est de 107.

Conclusion

Le Conseil d'Etat se félicite des assouplissements récents intervenus dans l'application de la législation fédérale et de la prise de conscience qu'ils traduisent, en particulier face aux besoins de l'économie de certains cantons en main d'œuvre qualifiée. Le Conseil d'Etat rappelle toutefois que sa marge de manœuvre reste extrêmement réduite mais constate que ces allègements administratifs apportent une réponse bienvenue aux besoins de l'économie vaudoise en spécialistes qualifié.e.s.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 12 juin 2024.

La présidente :

C. Luisier Brodard

Le chancelier. :

M. Staffoni